

Eunomia. Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali
Eunomia VI n.s. (2017), n. 2, 643-660
e-ISSN 2280-8949
DOI 10.1285/i22808949a6n2p643
<http://siba-e.se.unisalento.it>, © 2017 Università del Salento

EMANUELA PRIMICERI

*Grande Guerra ed emigrazione:
i dibattiti al Consiglio dell'emigrazione nel 1917*

Abstract: *The First World War is a turning point for the history of Italian emigration. A significant period within the war, from this point of view, was represented in 1917. In that year, the United States approved the Literacy Test, which prevented access to illiterate immigrants; it had an irreparable impact on Italian emigration. The essay reconstructs the political and social debate that developed within the Emigration Council in 1917. Two contradictory political positions emerged in the debate. They well highlighted the new political climate that the war had created about emigration as well that emerged in 1917.*

Keywords: First World War; Emigration; Council of Emigration; 1917.

1. *Grande Guerra ed emigrazione*

Le proposte di tematizzazione avanzate dagli storici in termini di movimenti migratori negli ultimi decenni hanno riguardato, da un lato, le ricostruzioni della storia emigratoria italiana di lungo periodo, attraverso le quali si potessero cogliere tutte le implicazioni di natura politica, economica e sociale connesse al fenomeno migratorio e, dall'altro, le azioni-reazioni che ebbero, nei confronti di questo, la classe dirigente, i partiti politici e il movimento operaio.¹

Non bisogna dimenticare infatti quanto l'emigrazione abbia fatto parte e abbia inciso profondamente sulla storia economica, politica, sociale e demografica del nostro paese, basti pensare per un attimo alle cifre che l'hanno contraddistinta a partire dall'Unità: oltre trenta milioni di italiani si sono diretti oltre frontiera. In alcuni casi si è potuto parlare di emigrazione temporanea, dovuta spesso alla delusione per l'emigrante di non aver trovato una migliore sistemazione professionale o motivata dal desiderio di "ritrovare le

¹ Si veda E. SORI, *Indicazioni di storiografia e di ricerca sull'emigrazione*, in P. BORZOMATI, a cura di, *L'emigrazione calabrese dall'Unità ad oggi*, Roma, CSER, 1982. Importanti, a questo proposito, sono alcuni recenti lavori: M. COLUCCI - M. SANFILIPPO, *Le migrazioni. Un'introduzione storica*, Roma, Carocci 2009; P. CORTI - M. SANFILIPPO, *L'Italia e le migrazioni*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

proprie radici". In altri casi l'emigrazione temporanea era volontaria, intesa cioè come stabilizzazione provvisoria, sorretta da impieghi stagionali.²

Il tema dei rimpatri, pur facendo parte attiva e integrante della storia dell'emigrazione italiana, non è stato adeguatamente approfondito dagli storici, se si escludono alcuni studi di Francesco Paolo Cerase e l'attenzione che vi ha dedicato Ercole Sori nel suo testo ormai considerato di imprescindibile lettura sulla storia dell'emigrazione italiana.³ È bene distinguere però i due tipi di analisi, che sono state affrontate in termini differenti: dove l'una tratta l'aspetto politico-economico, l'altra analizza l'argomento da un punto di vista più strettamente sociologico. Secondo Sori, il fattore politico sarà decisivo per spiegare i rimpatri durante la prima guerra mondiale e continuerà a essere elemento fondamentale per l'emigrazione italiana per tutti gli anni '20 e '30, e ciò sia per le leggi restrittive dell'immigrazione varate dagli Stati Uniti, sia per la grave crisi economica scoppiata nel '29.⁴ A prescindere dalle tipologie emigratorie, che comunque sembrano essere un terreno battuto negli anni dalla storiografia,⁵ pare più opportuno richiamare l'attenzione degli storici su periodi meno trattati, ma di grande importanza, come può essere quello relativo alla prima guerra mondiale, seppure anche qui è necessario coglierne principalmente alcuni aspetti per non rischiare generalizzazioni che lascerebbero poco spazio a temi specifici.⁶

Con l'avvento della prima guerra mondiale il fenomeno migratorio subisce un'inversione di tendenza. L'inizio del secolo, infatti, era stato caratterizzato da flussi migratori crescenti, culminati nel 1913, anno della maggiore quantità di espatri: la gran-

² Cfr. A. GOLINI - F. AMATO, *Uno sguardo a un secolo e mezzo di emigrazione italiana*, in *Storia dell'emigrazione italiana*, a cura di P. BEVILACQUA - A. DE CLEMENTI - E. FRANZINA, *Partenze*, Roma, Donzelli, 2001, pp. 45-60.

³ Si veda: F.P. CERASE, *L'onda di ritorno i rimpatri*, *ibid.*, pp. 113-125; ID., *L'emigrazione di ritorno: innovazione o reazione?*, Roma, Università di Roma, Facoltà di scienze statistiche demografiche e attuariali, 1971.

⁴ Cfr. E. SORI, *L'emigrazione italiana dall'Università alla seconda guerra mondiale*, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 60-62.

⁵ Cfr. M. SANFILIPPO, *Tipologie dell'emigrazione di massa*, in BEVILACQUA - DE CLEMENTI - FRANZINA, a cura di, *Storia dell'emigrazione italiana*, cit., pp. 77-94.

⁶ Cfr. P. CORTI, *Storia delle migrazioni internazionali*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 52-60.

de emigrazione, così definita dagli storici, aveva segnato insomma un momento fondamentale nella storia italiana.

Con l'inizio della prima guerra mondiale si verificarono notevoli cambiamenti nella società e nella politica italiana, tanto da rivoluzionare i flussi migratori. Questo probabilmente è stato uno dei pochi periodi della storia contemporanea italiana in cui si sia «registrato un saldo attivo nei movimenti di popolazione».⁷ Ed uno dei motivi di tali movimenti fu il richiamo in patria, almeno per gli uomini, motivato dall'invio al fronte. Il numero di rimpatri fu rimpinguato anche dal rientro di interi gruppi di famiglie, seppure queste non costituirono un numero ingente.

È chiaro che un evento quale quello della guerra avrebbe dovuto sconvolgere l'assetto socio-politico della nazione, ma è altrettanto evidente che i cambiamenti dovuti allo scoppio del conflitto sarebbero stati solo temporanei. Si passò, infatti, dal 24 % di espatri nel 1913 al 16,5 % nel 1920, con una notevole fluttuazione dei flussi migratori dovuta all'alto tasso di rimpatri almeno fino al termine della guerra. Il primo dopoguerra, invece, fu caratterizzato da una ripresa dell'emigrazione, tant'è che si contavano quasi 900mila emigrati tra il 1919 e il 1920.⁸ Da questa breve premessa è possibile iniziare per disegnare un quadro più completo e dettagliato dell'emigrazione sia nel periodo della guerra, sia nel periodo del dopoguerra.

Il movimento dell'emigrazione italiana aveva subito una maggiore accelerazione agli inizi del '900 e fino allo scoppio della prima guerra mondiale, in particolare il 1913 segnò il picco massimo di espatri con 872.598 emigrati. È certo però che l'andamento della curva emigratoria nel periodo antecedente alla guerra, ovvero nel primo quindicennio del XX secolo, non presentava caratteristiche particolari; anzi, è vero che l'aumento complessivo dell'emigrazione, a parte piccole oscillazioni, era dovuto allo sbocco privi-

⁷ B. MANTELLI, *Emigrazione*, in F. LEVI - V. LEVRA - N. TRANFAGLIA, a cura di, *Storia d'Italia*, vol. I, Firenze, La Nuova Italia, 1978, p. 289.

⁸ Cfr. G. ROSOLI, a cura di, *Un secolo di emigrazione italiana 1876-1976*, Roma, CSER, 1978.

legiato dagli italiani, cioè gli Stati Uniti, fino a quel momento ancora prodighi nell'apertura alle immigrazioni europee.⁹

Nel periodo che va dal 1915 al 1922 è possibile distinguere due sottogruppi di flussi migratori in termini temporali, diversi sia in senso quantitativo che qualitativo. Il primo periodo va dal 1915 al 1918 e segna la fine del conflitto; il secondo riguarda il dopoguerra e va dal 1919 fino al 1922, termine che segna l'avvento del fascismo e l'inizio di una nuova politica dell'emigrazione.

Con il 1915 cominciò un periodo di crisi nel movimento migratorio italiano come mai era accaduto prima. L'entrata in guerra dell'Italia mise in atto una serie di meccanismi che determinarono un'inversione di tendenza nei flussi migratori. Innanzitutto lo scoppio di una guerra di così vaste proporzioni produsse un forte disorientamento, soprattutto nei primi mesi successivi all'entrata in guerra del nostro paese. Questo era stato determinato dalla mobilitazione generale di più stati che rappresentavano l'organo propulsore dell'economia "europea". Tale mobilitazione, a sua volta, aveva rivoluzionato quelli che erano i meccanismi di funzionamento nelle varie attività produttive, dall'agricoltura all'industria, al settore commerciale e a quello dei trasporti.¹⁰

Questi fattori furono determinanti, sia in Italia, che negli altri paesi europei nel frenare la corsa emigratoria. Difatti, in un primo tempo, allo scoppio della guerra in Europa nel 1914, lo sconvolgimento economico non riguardò direttamente l'Italia, ma influì ugualmente sull'emigrazione italiana a causa del restringimento dei mercati europei, che fino allo scoppio della guerra avevano rappresentato dei bacini di assorbimento della manodopera italiana. Oltre al freno di natura economica venne posto anche un freno di ordine legale all'emigrazione italiana. Infatti, un decreto del 1914 prescriveva «la sospensione della facoltà di emigrare, consentita ai militari dalle disposizioni in vigore».¹¹ In sostanza, con l'inizio della guerra nel 1914 il tasso di emigrazione si dimezzò drasti-

⁹ Cfr. COMMISSARIATO GENERALE DELL'EMIGRAZIONE [CGE], *L'emigrazione italiana: legislazione, statistiche, accordi internazionali, organi e servizi statali*, Palermo, Sandron, 1927, pp. 23-25.

¹⁰ Cfr. P. AUDENINO - M. TIRABASSI, *Migrazioni italiane*, Milano, Bruno Mondadori, 2008, pp. 79-83.

¹¹ CGE, *L'emigrazione italiana dal 1910 al 1923: relazione presentata a S. E. il Ministro degli Affari esteri dal Commissariato generale dell'emigrazione*, Roma, Edizioni del Commissariato generale dell'emigrazione, 1926, pp. 42-43.

camente; tra l'altro, con l'entrata in guerra, l'Italia inciderà profondamente sull'andamento migratorio mondiale, se si pensa che la penisola era tra i primi paesi ad alto tasso di espatri. Invece, il conflitto aveva costretto alla mobilitazione una "grande massa di uomini", ovvero coloro che ricoprivano la fascia di età compresa tra i 20 e i 40 anni e che costituivano in sostanza il cuore dell'emigrazione italiana. Il governo italiano, inoltre, per cercare di frenare la perdita degli elementi portanti nei quadri militari, decise di emanare un altro decreto nel 1915 con cui venivano rafforzate le disposizioni restrittive del 1914. Il nuovo decreto sanciva l'obbligatorietà del passaporto per tutti gli emigranti previo, però, il nullaosta del commissariato generale dell'emigrazione (CGE). Iniziava, così, una disciplina emigratoria reale che sembrava abbandonare l'epoca del «libero mercato internazionale del lavoro».¹²

Da questa configurazione si evince come i due problemi principali nell'emigrazione durante la Grande Guerra fossero, da un lato, la quantità decisamente inferiore a quella degli anni precedenti dei flussi migratori per i motivi ricordati prima, dall'altro la tipologia di emigranti e la loro composizione.¹³ Infatti, una delle novità dell'emigrazione nel periodo della guerra fu l'incremento dell'elemento femminile. In passato le correnti migratorie dall'Italia erano formate perlopiù dagli uomini, soprattutto perché una caratteristica importante dell'emigrazione italiana era stata la temporaneità. Ciò aveva portato a una femminilizzazione delle società di partenza con conseguenze sociali importanti: la trasformazione del più classico ruolo domestico della donna con l'acquisto di una maggiore autonomia e decisonalità che la portava in alcuni casi a ricoprire il ruolo di capofamiglia. Inoltre, più frequenti migrazioni femminili si registrarono proprio durante la guerra, contribuendo notevolmente a veri e propri cambiamenti sociali.¹⁴

In definitiva, tuttavia, i maggiori cambiamenti che la guerra portò all'emigrazione furono il problema dei rimpatri e la chiusura degli sbocchi americani, dato che gli Stati

¹² SORI, *L'emigrazione italiana dall'Unità alla seconda guerra mondiale*, cit., p. 401.

¹³ CGE, *L'emigrazione italiana dal 1910 al 1923: relazione presentata a S. E. il Ministro degli Affari esteri dal Commissariato generale dell'emigrazione*, cit., pp. 45-47.

¹⁴ Cfr. A. MOLINARI, *Una patria per le donne. La mobilitazione femminile nella Grande Guerra*, Bologna, Il Mulino, 2014, in particolare pp. 123 e ss.

Uniti nel 1917 impedirono l'ingresso agli emigranti analfabeti.¹⁵ Tutto questo causò una serie di preoccupazioni tra le classi dirigenti per un eventuale aumento della disoccupazione nel primo dopoguerra.

2. *Il Consiglio dell'emigrazione durante il conflitto*

L'esperienza della legislazione speciale dell'inizio del secolo scorso costituì un laboratorio fondamentale per il consolidamento di quella nuova cultura di governo che avrebbe alla fine rappresentato una delle eredità migliori trasmesse dal giolittismo ai due decenni successivi. In essa furono sperimentati istituti, procedimenti e uomini destinati a lasciare un segno non effimero nella storia italiana delle istituzioni politiche e amministrative. Il Consiglio dell'emigrazione, da questo punto di vista, rappresentò la "voce" politica di una serie di categorie interessate all'emigrazione.¹⁶

La Grande Guerra segnò una svolta nella politica del Consiglio dell'emigrazione; in sostanza, essa può considerarsi come uno spartiacque tra la politica emigratoria che il Consiglio aveva sostenuto durante l'età giolittiana e i sopravvenuti impegni del periodo della guerra, compreso il nuovo ruolo che l'organo dell'emigrazione avrebbe occupato da quel momento e fino alla sua soppressione da parte del fascismo. Ed è proprio il conflitto mondiale uno dei punti-chiave della questione che si pone al centro della analisi.¹⁷

La guerra aveva rappresentato un fattore nuovo di mobilitazione di masse, anche sul piano politico e sociale. La questione del collocamento della manodopera assunse immediatamente un ruolo centrale nel dibattito politico, all'interno del Consiglio dell'emigrazione, fin dal 1915. Tutto ciò rendeva particolarmente inquietanti le prospettive del dopoguerra. Nell'ambito della questione del collocamento e della mobilità della manodopera, l'emigrazione rivestiva un'importanza particolare, sulla base della ipotesi tanto diffusa quanto errata che nel dopoguerra sarebbe ripresa una forte emigrazione,

¹⁵ Cfr. L. BODIO, *Dei problemi del dopoguerra relativi all'emigrazione*, in «Giornale degli Economisti e Rivista di Statistica», IX, 10, ottobre 1918, pp. 1-15.

¹⁶ Cfr. E. PRIMICERI, *Emigrazione (Istituzioni della)*, in *Dizionario del Liberalismo italiano*, tomo I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, pp. 423-426.

¹⁷ Cfr. D. SACCO, *Istituzioni politiche ed emigrazione in età giolittiana (1901-1915)*, Lecce-Brescia, Pensa, 2017, pp. 309-315.

incoraggiata dai paesi esteri. In realtà, le preoccupazioni più gravi del Consiglio per il dopoguerra riguardavano la politica interna, a proposito della quale esso non intendeva rinunciare aprioristicamente alla tradizionale “valvola di sicurezza” dell’emigrazione. La premessa politica, che racchiudeva il senso di un dibattito intenso all’interno del Consiglio, era che l’emigrazione costituiva una “perdita di ricchezza”, ma che essa non poteva essere vietata. Queste posizioni trovavano ampio credito anche negli ambienti governativi.¹⁸

Sulla questione della mobilità della manodopera il dibattito tra le forze politiche, all’interno del Consiglio, rifletteva la consapevolezza che a essa in qualche modo fossero legate le sorti dello stato liberale. Le posizioni emerse andavano ormai al di là del contrasto tradizionale tra liberisti e “restrizionisti”: il fattore nuovo che si profilava era il prevalere della logica produttivistica. La questione si concentrava sul dibattito che si era acceso durante la guerra; e si concludeva per la tesi dell’emigrazione disciplinata. Su queste direttive si svolse la politica dell’emigrazione fino all’avvento del fascismo.¹⁹ In realtà, la politica della disciplina e della valorizzazione dell’emigrazione si era resa necessaria per la chiusura dei mercati del lavoro soprattutto a causa delle misure restrizionistiche assunte negli Stati Uniti d’America (con il *Literacy Act* del 1917) e perfino in alcuni paesi europei. Vi erano, insomma, delle preoccupazioni crescenti che all’interno delle classi dirigenti emergevano in rapporto alla crisi economico-sociale. In effetti, la chiusura di molti paesi alla libera circolazione delle merci e degli uomini aveva fatto venire meno uno dei fattori che durante l’età giolittiana avevano contraddistinto lo sviluppo del paese.²⁰

Nel corso della prima guerra mondiale le classi dirigenti tentarono di azzardare delle previsioni sugli effetti dell’emigrazione e su come il governo l’avrebbe dovuta affrontare. La principale preoccupazione era collegata alla disoccupazione che si sarebbe creata

¹⁸ Cfr. E. PRIMICERI, *Il Consiglio Superiore dell’Emigrazione. Dalla Grande Guerra al regime fascista (1915-1927)*, Lecce-Brescia, Pensa, 2010, pp. 73-96.

¹⁹ Cfr. D. SACCO, *Per una storia del Consiglio dell’Emigrazione in età giolittiana*, in «Eunomia», V, 2, dicembre 2016, pp. 351-396.

²⁰ Cfr. A. DE CLEMENTI, *La «grande emigrazione»: dalle origini alla chiusura degli sbocchi americani*, in BEVILACQUA - DE CLEMENTI - E. FRANZINA, a cura di, *Storia dell’emigrazione italiana, Partenze*, cit., pp. 207-208.

nella riconversione dall'economia di guerra a quella di pace, ma le previsioni ottimistiche di nuove opportunità occupazionali nella fase di ricostruzione, della possibilità di usufruire dell'emigrazione come ammortizzatore sociale apparivano una considerazione fin troppo positiva. In realtà gli anni del primo dopoguerra furono molto più complessi di quanto potessero pensare gli osservatori dell'epoca. Fu un periodo travagliato, intenso e soprattutto di difficile valutazione in tutti i campi, che appariva dominato dai problemi legati alla riconversione economica, alla risoluzione della disoccupazione e alla questione sociale che ne poteva derivare.²¹

Sul momento bellico abbiamo ritenuto utile soffermare la nostra attenzione, perché in esso ebbero modo di verificarsi cambiamenti profondi e radicali. Esso rappresentò un punto di rottura nei confronti dell'anteguerra sia a livello quantitativo, per la diminuzione del fenomeno migratorio, sia perché, anche a livello politico cominciarono a sgretolarsi le antiche direttive create dai governi liberali.²²

L'analisi dell'emigrazione italiana, compiuta grazie anche a tutta la documentazione edita dal Commissariato generale dell'emigrazione, ha portato a valutare l'importanza del periodo, preso in esame attraverso statistiche e questioni che erano state poco considerate. Il tema dei rimpatri, infatti, accanto alle nuove direttive politiche dell'emigrazione delineate dal CGE, permettono di comprendere come la realtà politica italiana stesse cambiando durante la guerra. Il conflitto, inoltre, aveva scatenato una serie di problemi che influirono sull'emigrazione e trovarono ragion d'essere sia nei dibattiti all'interno del Consiglio superiore dell'emigrazione e sia nelle discussioni parlamentari.²³ Nei rendiconti del Consiglio del periodo della guerra i problemi da affrontare consistevano nella previsione di una ripresa dei flussi migratori dopo il conflitto. La direttiva che il Consiglio teorizzò sull'emigrazione fu il tema centrale del dibattito politi-

²¹ Cfr. E. PRIMICERI, *I problemi dell'emigrazione nella crisi dello Stato liberale*, in «Quaderni», Università del Salento, Dipartimento di Lingue e Letterature Straniere, 24, 2006, pp. 343-381.

²² A questo proposito si veda E. FRANZINA, *Gli italiani al Nuovo Mondo. L'emigrazione italiana in America 1492-1942*, Milano, Mondadori, 1995, pp. 143-152.

²³ Cfr. M.L. BOZZI COLONNA, a cura di, *Repertorio degli atti parlamentari relativi all'emigrazione (1902-1927)*, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1990, pp. 154-194.

co, sebbene, come vedremo, ci furono delle previsioni errate da parte del corpo consiliare.

Tra le principali questioni che furono discusse all'interno del consesso vi era quella legata alla riconversione da un'economia di guerra a una economia di pace; furono affrontati, inoltre, gli inevitabili problemi occupazionali che furono i maggiori motivi di dibattito all'interno di alcuni schieramenti politici e soprattutto dei sindacati. L'interesse di questi ultimi per una diminuzione dell'emigrazione risiedeva nell'obiettivo di creare una "opposizione" della classe operaia a quella borghese, con tutti i riflessi internazionali che ciò poteva avere. Già verso la fine dell'800, infatti, la questione del crumiraggio, tipico degli emigranti italiani, e la concorrenza che questi esercitavano nei paesi d'accoglienza, aveva messo in evidenza i dilemmi dell'emigrazione all'estero.

3. Il dibattito al Consiglio dell'emigrazione nel 1917

La guerra segnò una svolta nella politica del Consiglio. La frattura si manifestò, però, in forme drammatiche e incise profondamente sullo sviluppo politico e sociale dell'Italia alla metà del conflitto. Il 1917 fu, infatti, un anno spartiacque all'interno della guerra. Esso fu un anno di stanchezza e di crisi politica e morale soprattutto in Italia e contemporaneamente l'inizio di un periodo in cui il governo cominciò ad attuare alcune misure per venire incontro alle classi subalterne.²⁴

Dappertutto si aggravarono le privazioni per le popolazioni civili; si fece più pesante il regime di guerra con sempre maggiori limitazioni della libertà. Di conseguenza si moltiplicarono gli scioperi, le agitazioni e vi furono anche vere e proprie sommosse. Si accrebbe pertanto il malcontento delle masse popolari, che sfociò in dimostrazioni di protesta, tumulti e tentativi di rivolta. Ciò avvenne un po' in tutta l'Italia, ma con maggiore intensità nelle regioni settentrionali: le manifestazioni furono più frequenti nei

²⁴ Cfr. G. PROCACCI, *Warfare-Welfare*, Roma, Carocci, 2013, e P. PIRONTI, *Grande Guerra e Stato sociale in Italia*, in «Italia contemporanea», 277, aprile 2015, pp. 222-225.

centri agricoli che nelle città.²⁵ Contemporaneamente il governo inaugurò una pedagogia di massa che, attraverso la propaganda democratica, potesse tentare l'“integrazione” delle masse popolari.²⁶ Non può essere considerato un caso, pertanto, che l'unico dibattito che si svolse all'interno del Consiglio dell'emigrazione, durante la guerra, avvenne proprio nel 1917. In concomitanza, tra l'altro, con la decisione degli Stati Uniti di vietare l'ingresso nel paese agli analfabeti; misura che colpiva in modo irreparabile l'emigrazione italiana.²⁷

Durante una importante seduta, avvenuta durante il conflitto, nel marzo del 1917, il Consiglio, come del resto stava accadendo per altri organi consultivi, soprattutto per il Consiglio superiore del lavoro, riaffermò le proprie prerogative specifiche, rivendicando la propria autonomia dal ministro degli esteri, ma soprattutto sottolineò l'importanza che tale organo ricopriva riguardo ai problemi degli emigranti, in quanto poteva essere considerato il più importante ente in materia. In questo senso è possibile comprendere la reazione di Cabrini davanti all'intervento di Pantano, durante la seduta del 10 marzo 1917, riguardo al ruolo svolto dal “parlamentino dell'emigrazione” nel trattato di lavoro tra l'Italia e la Francia e alle sue funzioni: «Nessun'altra formazione ha il carattere ufficiale che ha il Consiglio dell'emigrazione, istituito dalla legge. Non solo, ma bisogna anche tener conto del modo com'è costituito il Consiglio dell'emigrazione e del modo come è costituito per esempio il parlamentino interalleato. Qui si tratta soprattutto di decidere di interessi delle classi lavoratrici. Ora le classi lavoratrici in questo consesso hanno la loro rappresentanza, attraverso istituzioni riconosciute dalla legge: per esempio la Confederazione generale del lavoro, la Federazione delle mutue, e via dicendo, men-

²⁵ Cfr. M. ISNENGHI - P. ROCHAT, *La Grande Guerra 1914-1918*, Bologna, Il Mulino, 2014 [ed. or.: Firenze, La Nuova Italia, 2000], pp. 359-408.

²⁶ Cfr. B. PISA, *La propaganda e l'assistenza sul fronte interno*, in N. LABANCA, a cura di, *Dizionario storico della Prima guerra mondiale*, Roma-Bari, Laterza, 2014, pp. 218-229.

²⁷ Cfr. P. SALVETTI, *Il movimento migratorio italiano durante la Prima Guerra mondiale*, in «Studi emigrazione», XXIV, 87, ottobre 1987, pp. 282-294, e P. NAZZARO, *Italy from the American Immigration Quota Act of 1921 to Mussolini's Policy of Grossraum: 1921-1924*, in «The Journal of European Economic History», III, 3, dicembre 1974, pp. 705-723.

tre queste istituzioni possono ritenersi non affatto rappresentate o non sufficientemente rappresentate in altri enti od organismi». ²⁸

I problemi che dovette affrontare il Consiglio concernevano prevalentemente le iniziative da intraprendere per tutelare l'emigrante. Il primo punto riguardava le misure da adottare alla partenza o all'arrivo o in entrambe le situazioni. In effetti, all'arrivo e alla partenza si trattava di avere a che fare con i vettori per la "custodia" dei bagagli, per il pagamento del biglietto, per le condizioni sanitarie a bordo; inoltre, all'arrivo bisognava capire il tipo di situazione in cui l'emigrante si sarebbe trovato. Queste problematiche portarono il Consiglio a discutere le misure da adottare per la creazione di uffici di protezione, informazione, stazioni sanitarie ai porti d'imbarco, ed eventualmente in coordinazione con i paesi stranieri, anche quelli di arrivo. ²⁹ Ad esempio, una delle proposte avanzate da Giuseppe De Michelis come commissario dell'emigrazione fu l'istituzione degli uffici specifici destinati alla protezione e all'assistenza degli emigranti nei paesi d'arrivo.

Il dibattito, comunque, non portò a nessuna decisione, nel senso che il regolamento non fu cambiato. È probabile che l'importanza dell'altro argomento all'ordine del giorno avesse sottratto interesse a quello precedente: il tema della politica dell'emigrazione da intraprendere per il dopoguerra occupò, infatti, la maggior parte del dibattito al Consiglio nel 1917. In effetti, la questione del collocamento della manodopera, una volta terminata la guerra, occupò un ruolo centrale nella discussione politico-parlamentare già a partire dal 1915 e in quello del Consiglio nel 1917.

I problemi che si presentavano al Consiglio erano in pratica di due ordini: il primo riguardava il rientro di migliaia di emigranti allo scoppio della guerra, impiegati momentaneamente al fronte. Questi sarebbero andati poi ad aumentare, una volta finito il conflitto, quella massa di popolazione priva di occupazione già presente nel periodo prebellico. La grave situazione di disoccupazione esistente prima del conflitto era stata,

²⁸ L'intervento di Cabrini è in *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione*, in «Bollettino dell'emigrazione», XVI, 2, aprile 1917, seduta del 10 marzo 1917.

²⁹ Sulla figura di De Michelis si veda M.R. OSTUNI, *De Michelis Giuseppe*, in *Dizionario Biografico degli italiani*, vol. 38, Roma, Istituto dell'enciclopedia italiana, 1990, *ad nomen*.

pertanto, parzialmente tamponata dal richiamo al fronte. Contemporaneamente il grande esodo dell'età giolittiana sembrava essersi bloccato. Gli esperti però già intuivano che quella sarebbe stata solo una situazione momentanea. Per cui il secondo problema diventava a quel punto la ricollocazione della manodopera dopo il conflitto.

È chiaro che, nell'ambito della questione del collocamento, l'emigrazione rivestiva una importanza fondamentale, sulla base della ipotesi che nel dopoguerra i flussi migratori sarebbero ripresi come prima del conflitto, incoraggiati dai paesi esteri, soprattutto europei, che avrebbero dovuto pensare alla ricostruzione. Queste ipotesi di dibattito in realtà non trovarono la loro piena realizzazione, innanzitutto perché la guerra aveva portato una crisi mondiale da cui i paesi europei non poterono sottrarsi; accanto ai problemi di disoccupazione, si verificarono poi dei disordini sociali che sarebbero sfociati nel "biennio rosso".³⁰

Da questo quadro, però, emergeva una nuova collocazione del dibattito al Consiglio, che riprendeva nuovamente una questione affrontata pienamente nell'età giolittiana: bisognava, cioè, favorire l'emigrazione per salvare l'Italia da una crisi economica e occupazionale o si dovevano predisporre delle misure che contenessero una pericolosa "fuga migratoria", che avrebbe rappresentato una perdita di manodopera e quindi di ricchezza, da impiegare nella ricostruzione e nello sviluppo del paese?

Ma andiamo con ordine. Il dibattito apertosi al Consiglio nel 1917 sui "problemi dell'emigrazione dopo la guerra" ebbe come relatore Giuseppe De Michelis. Egli, in effetti, non era mai stato favorevole, come i socialisti in passato, a una liberalizzazione dell'emigrazione; anzi, la sua inclinazione nazionalistica lo portava a considerare l'emigrazione come "perdita di ricchezza per la nazione". L'ipotesi avanzata a quel punto riguardava una nuova prospettiva che non contemplasse il divieto migratorio per impedire la perdita di preziosa manodopera, anche perché, con una legislazione avanzata come quella italiana, si sarebbero trovate molte difficoltà ad applicare delle norme così "illiberali". Pertanto, secondo De Michelis, era auspicabile una intensificazione in ogni

³⁰ Cfr. E. FRANZINA, *La chiusura degli sbocchi migratori*, in AA.VV., *Storia della società italiana*, vol. XXI, *La disgregazione dello stato liberale*, Milano, Teti, 1982, pp. 125-189.

campo della produzione nazionale in modo da impiegare la manodopera disoccupata, evitando così di perdere una ricchezza importante per il paese.³¹

Le previsioni di De Michelis riguardavano una ripresa del movimento industriale ed agricolo nazionale, «sostenuta da un'ardita politica di lavori pubblici e di colonizzazione interna», che avrebbe dovuto assorbire quella manodopera altrimenti destinata all'emigrazione. Per cui, se l'emigrazione avesse continuato a essere così sostenuta come nel periodo precedente alla guerra, il tentativo sarebbe stato quello di cercare di canalizzarla in maniera che fosse utile alla ricchezza, nazionale.³²

Il commissariato, quindi, puntava a una emigrazione di qualità attraverso una intensificazione dell'istruzione degli emigranti mediante la creazione di nuove scuole di alfabetizzazione e di mestiere, e in questo modo si sperava di rispondere alle restrizioni sull'immigrazione negli Stati Uniti. Un altro punto che toccò De Michelis nel suo discorso riguardava le funzioni e lo sviluppo degli uffici consolari.³³

Si crearono, pertanto, due schieramenti all'interno del Consiglio, che appoggiavano l'uno l'idea della limitazione dell'emigrazione mediante misure restrittive, come il mantenimento del "nulla osta" da parte del commissariato; l'altro, invece, sosteneva la libertà dell'emigrazione accompagnata, però, da misure di tutela, come la stipula di trattati e accordi internazionali. Del primo schieramento si fecero portavoce Pantano e Giuffrida. Pantano apparteneva al gruppo dei repubblicani e come tale rimarcava la propria fede nazionalista, seppure in passato era stato proprio lui insieme a Luzzatti l'autore della tanto acclamata legge sull'emigrazione del 1901 che liberalizzava gli sbocchi migratori. In effetti dovette fare una specie di marcia indietro quando, davanti al Consiglio, dichiarò: «L'emigrazione deve essere frenata, e badate che nell'arrischiare questo concetto sono un po' in contraddizione con me stesso, perché sono stato l'autore del primo progetto sull'emigrazione». E disse allora: «L'emigrazione è una risorsa nazionale, bisogna

³¹ Cfr. G. DE MICHELIS, *I problemi dell'emigrazione dopo la guerra. Relazione presentata al Consiglio dell'emigrazione*, allegata al «Bollettino dell'emigrazione», XVI, 2, aprile 1917.

³² *Ibid.*

³³ Sull'attività svolta dal commissariato dell'emigrazione si veda: F. GRASSI ORSINI, *Per una storia del Commissariato Generale dell'Emigrazione*, in «Le Carte e la Storia», III, 1, giugno 1997, pp. 112-138; M.R. OSTUNI, *Momenti della «contrastata vita» del Commissariato generale dell'emigrazione (1901-1927)*, in B. BEZZA, a cura di, *Gli italiani fuori d'Italia*, Milano, Franco Angeli, 1983, pp. 101-113.

aprirle le porte, perché vada in tutto il mondo. Ora vado in un'idea completamente diversa: non dico che si debbano chiudere le porte, ma ritengo assolutamente che la merce lavoro è per noi di tale importanza che bisogna lasciare che l'emigrazione riprenda soltanto per quel tanto che il paese non può assorbire».³⁴

Secondo Pantano e secondo un'ottimistica visione del Consiglio, una volta terminata la guerra molti paesi stranieri, avendo sfruttato la propria manodopera al fronte, ne avrebbero richiesta altra ai paesi di emigrazione, spogliando questi ultimi di ricchezza interna. Un altro errore di valutazione Pantano l'aveva commesso durante una seduta alla camera dei deputati sul finire del 1915. Secondo il deputato repubblicano, infatti, il Nord America, e in particolare gli Stati Uniti, stavano approfittando dei benefici finanziari dovuti al conflitto, e, inoltre, grazie alla futura espansione industriale, avrebbero contato sulla massa di emigranti europei, che si sarebbero spostati oltre Atlantico a causa della crisi del dopoguerra. E, dunque, gli "alti" salari americani avrebbero attratto nuova emigrazione italiana. Ecco perché, secondo Pantano, bisognava, da un lato, contenere quanto più possibile l'emigrazione e, dall'altro, creare le condizioni perché la nostra manodopera rimanesse in patria.³⁵

Pure secondo Giuffrida, esponente della burocrazia ministeriale, non si poteva pensare di lasciare completamente liberi i flussi migratori; anzi, bisognava controllarli anche dopo la guerra. In questo senso, si poteva ancora pensare di mantenere il nulla osta del commissariato. Questa linea, portata avanti da Giuffrida, trovava riscontro nello schieramento che appoggiava l'orientamento di De Michelis. Proprio in accordo con quest'ultimo, infatti, veniva fatta un'analisi della situazione socio-economica contingente per valutare i possibili rimedi a una ripresa dei flussi migratori. Un esempio era rappresentato, secondo Giuffrida, dalla capacità di integrare nei trattati di pace anche degli accordi internazionali di emigrazione e lavoro; in questo modo si sarebbe riusciti a renderli più validi rispetto alle meno sicure convenzioni e soprattutto si sarebbe data una

³⁴ *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione*, in «Bollettino dell'emigrazione», XVI, 2, aprile 1917, seduta del 15 marzo 1917.

³⁵ Il discorso dell'on. Pantano alla camera dei deputati del dicembre del 1915 è riportato in Z. CIUFFOLLETTI - M. DEGL'INNOCENTI, *L'emigrazione nella storia d'Italia 1868-1975*, vol. II, Firenze, Vallecchi, 1978, pp. 2-9.

risposta pressoché immediata ai problemi di emigrazione e occupazione che avrebbero attanagliato l'Italia alla fine del conflitto.³⁶

Dello schieramento opposto a quello di Pantano e Giuffrida facevano parte Bodio, il sindacalista Quaglino e il consigliere di stato Di Fratta, che sostenevano, invece, la libertà di emigrazione. Vi era una comune visione ai tre esponenti del Consiglio, che vedeva in prima linea il liberale Bodio subito spalleggiato da Quaglino. Quest'ultimo tra l'altro aveva chiarito la propria posizione anche in merito al nulla osta del commissariato, il mantenimento del quale sarebbe stato, secondo l'esponente della CGDL, una continuazione dei divieti controllati solo dall'ufficio del commissariato. In realtà, l'esercizio del nulla osta faceva parte di una misura di polizia che il commissariato esercitava nel periodo della guerra per controllare l'emigrazione, in particolare riferita a coloro che tentavano di estromettersi dagli obblighi di leva. In pratica, veniva proclamata da Quaglino la libertà di emigrazione, attraverso la quale, però, l'emigrante non doveva essere lasciato allo sbando; per questo bisognava adoperarsi fin da subito per stipulare degli accordi internazionali.³⁷

La proposta di Bodio per superare la difficile situazione era la professionalizzazione della manodopera per combattere la legge statunitense del 1917, che impediva l'immigrazione agli analfabeti. Il problema dell'emigrazione italiana, difatti, era stato sempre quello: una manodopera scarsamente qualificata, composta da contadini o braccianti agricoli provenienti dal meridione, e nella maggior parte dei casi analfabeti. L'apertura di nuove scuole professionalizzanti, secondo Bodio, inoltre, non avrebbe giovato solo agli emigranti, ma anche a coloro che decidevano di rimanere in patria.³⁸

In mezzo a questi due schieramenti ci fu una terza proposta, peraltro più vicina alle direttive del commissario De Michelis, che veniva chiarita dall'on. Bettoni, membro della commissione parlamentare di vigilanza. Nell'ordine del giorno proposto cercava di ritagliarsi una posizione di equilibrio tra i due schieramenti, sostenendo: primo, la ne-

³⁶ Per l'intervento di Giuffrida si veda *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione*, in «Bollettino dell'emigrazione», XVI, 2, aprile 1917, seduta del 15 marzo 1917.

³⁷ Cfr. intervento di Quaglino, *ibid.*

³⁸ Cfr. *ibid.*, seduta del 18 marzo 1917.

cessità per il governo di favorire lo sviluppo economico del paese attraverso una intensificazione della produzione mondiale, che prevedeva l'utilizzo della manodopera nazionale; secondo, come rimedio al "dissanguamento" emigratorio, la colonizzazione interna e una maggiore organizzazione industriale; terzo, il controllo dell'emigrazione e la sua tutela attraverso la stipula di trattati di lavoro con i paesi d'immigrazione.³⁹ In sostanza, secondo Bettoni, bisognava cercare di diminuire l'emigrazione senza vietarla, ma tutelando gli interessi degli emigranti. Pure i socialisti erano sempre stati molto attivi all'interno del Consiglio; in particolare Cabrini, nell'occasione, tracciò quella che a suo parere, avrebbe dovuto essere la politica emigratoria per il dopoguerra.⁴⁰

L'ipotesi che avanzò il Consiglio a quel punto fu di una fusione tra la proposta di Bettoni e quella di Cabrini. In realtà le due proposte presentavano due visioni un po' differenti, anche perché differente era la provenienza politica di entrambi i consiglieri. Bettoni, di cultura liberale, si era spostato su posizioni più conservatrici, indubbiamente più vicine ai repubblicani che ai socialisti. Cabrini, invece, portando avanti un'avanzata idea di emigrazione, la considerava come un diritto del cittadino: la libertà dell'emigrazione non doveva essere toccata, ma gli emigranti dovevano essere preparati a tale evento e anche tutelati. In effetti, le due versioni dissentivano solo su un punto: l'uno (Bettoni), affermava che bisognava sostenere l'emigrazione cercando di trattenere gli emigranti in patria creando nuova occupazione; l'altro (Cabrini), vedeva l'emigrazione come un fatto transitorio che si sarebbe autolimitato, nel caso in cui fosse stata incentivata la produttività economica del paese.

Conclusioni

Il 24 marzo 1917 il Consiglio dell'emigrazione si dibatteva tra fautori della libertà di emigrare e coloro che invece sostenevano la necessità di un'emigrazione controllata sotto la supervisione del commissariato, di cui si erano fatti portavoce De Michelis, espressione della cultura nazionalista, e i repubblicani, nonché i liberali conservatori. Si giun-

³⁹ Cfr. *ibid.*

⁴⁰ Cfr. D. SACCO, *La febbre d'America. Il socialismo italiano e l'emigrazione (1898-1915)*, Manduria-Bari-Roma, Lacaita, 2001, p. 59 e ss.

se così ad approvare il seguente ordine del giorno proposto da Di Fratta, Bettoni, Giuffrida e Cabrini: «Il Consiglio, ritenuto che, dopo la guerra, la richiesta di manodopera dall'estero sarà probabilmente assai intensa; ritenuto che, nell'interesse delle classi lavoratrici e della economia nazionale, è necessario disciplinare e valorizzare l'emigrazione, specialmente finché duri il periodo del primo riassetto economico successivo alla smobilitazione; fa voti perché il governa intervenga».⁴¹

Il 1917 si preannunciava così come un anno cardine anche per l'emigrazione. Inizieranno a emergere con forza oltre alle posizioni che cercavano di andare incontro alle classi subalterne, anche quelle che preannunciavano il futuro consolidamento dei nazionalisti. La chiusura degli sbocchi americani era stata, infatti, un duro colpo. La meta nordamericana venne a malincuore cancellata da decine di migliaia di progetti di vita. Per qualche tempo si ripiegò sull'America del Sud, sempre privilegiando l'Argentina. Ma l'età liberale era stata seppellita per sempre dalla guerra e dal 1917. Il sistema internazionale era corrosivo da una crisi che non avrebbe tardato a esplodere e i circuiti degli scambi erano sempre più fiacchi.

Si anticipava, così, proprio a iniziare dal 1917, in qualche modo, anche nel campo dell'emigrazione, uno scontro politico che sarà tipico in generale del primo dopoguerra, con il conflitto tra rivendicazioni sociali e future posizioni nazionalistiche.

⁴¹ L'ordine del giorno è riportato in *Rendiconti sommari delle adunanze del Consiglio dell'emigrazione*, in «Bollettino dell'emigrazione», XVI, 2, aprile 1917, seduta del 24 marzo 1917.

